

LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN LOS ACUERDOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE SCHENGEN, DUBLÍN, FRONTEX Y EUROPOL

Nathalie BOESCH-KOHLER¹

Doctora en Derecho por la Universidad de Lausana
Abogada, LL. M. Georgetown University (*Common Law Studies*)
nathalie.boesch@eda.admin.ch

I. INTRODUCCIÓN

En este principio del año 2016 presenciaremos seguramente profundas modificaciones del sistema de Schengen/Dublín. Dado el número creciente de solicitantes de asilo que buscan refugio en Europa, así como la presión terrorista, nos parece necesario volver a asomarnos de nuevo sobre la configuración de la protección de fronteras de la UE, aunque dedicaremos especialmente nuestro estudio al caso particular de Suiza.

Suiza, aunque geográficamente situada en el corazón de Europa, no ha tomado la decisión institucional de adhesión a la Unión Europea. Sin embargo, tiene con la Unión relaciones intensas, ya que la Unión es su segundo socio comercial. Tras el rechazo en 1992 del Espacio Económico Europeo por un referéndum popular, Suiza ha desarrollado desde 1993 una relación original con la UE a través de acuerdos bilaterales sectoriales. Este enfoque bilateral sigue siendo la prioridad del gobierno. Sin embargo, Suiza es un ejemplo de frontera de geometría variable de la Unión Europea, debido a que el territorio no podría existir como una isla, siendo una excepción al principio de libre circulación de personas y al sistema general de control común de las fronteras exteriores europeas establecidas por los Acuerdos de Schengen/Dublín. Esta asociación de Suiza a los tratados europeos y la cooperación helvética con las agencias Frontex y Euro-

¹ La autora ha sido consejera de la Embajada de Suiza en Madrid hasta 2014 y está actualmente destinada en el gabinete del ministro de Asuntos Exteriores suizo. Que conste mi sincero agradecimiento a la Dra. Nicole Stoffel Valloton, profesora titular de Derecho internacional público y Cátedra «Jean Monnet» de la Universidad Complutense de Madrid, por su apoyo y ayuda en la publicación del presente artículo. Asimismo a la Dra. A. Úbeda de Torres, letrada del Consejo de Europa, por su traducción de la primera versión del mismo.

pol quizás puedan ya adelantar algunas de las características de las futuras relaciones entre Suiza y la UE. Los detalles de esta participación se discuten a continuación.

II. EL ESPACIO SCHENGEN

El espacio Schengen es un espacio de libre circulación de personas entre los Estados signatarios del Acuerdo de Schengen, nombre de la ciudad de Luxemburgo donde se firmó el primer acuerdo de 14 de junio de 1985, y del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen de 19 de junio de 1990, que entró en vigor el 26 de marzo de 1995².

Este espacio incluye hoy en día a veintiséis miembros: veintidós de los veintisiete miembros de la Unión Europea (UE) y cuatro países asociados de fuera de la UE. Tres países de la UE han firmado pero todavía no son parte activa, se trata de Bulgaria, Rumania y Chipre, que se han adherido, pero aún no son miembros plenos, ya que se mantienen los controles fronterizos. Croacia, que se ha adherido a la UE el 1 de julio de 2013, está legalmente obligada a integrarse en el Espacio de Schengen pero aún no ha depositado su solicitud oficial. Por otra parte, Irlanda y el Reino Unido —sobre todo debido a la posición geográfica específica de estos países (islas) y su política muy liberal en cuanto a los controles de identidad en su territorio— no participan en la cooperación en materia de visados y han mantenido los controles de sus fronteras, pero tienen, en cambio, el derecho de tomar parte en cualquier momento en alguna de las áreas de cooperación [por ejemplo, participan en una parte del acervo de Schengen relativo al Servicio de Información de Schengen (SIS)]. Dinamarca, a su vez, puede decidir no participar en ciertas áreas de la cooperación (*opting-out*), pero hasta ahora nunca ha ejercitado este derecho y ha integrado todo el acervo de Schengen. Sin embargo, este acervo deriva para Dinamarca del Derecho internacional público y no del Derecho de la UE. Noruega e Islandia, países no miembros de la UE, han decidido participar plenamente en el sistema de Schengen, pero con un «estatuto de asociado con el acervo de Schengen», como lo ha hecho Suiza y después Lichtenstein. En efecto, Suiza se unió a la zona Schengen en diciembre de 2008, elevando a veinticinco el número de Estados participantes, segui-

² El acervo Schengen ha sido institucionalizado a la escala europea por su integración en el texto del Tratado de Ámsterdam de 1999.

da por Liechtenstein el 19 de diciembre de 2011. Andorra no pertenece a dicha zona y se mantienen los controles fronterizos.

El principio de libre circulación de personas (art. 3 TUE) implica que cada individuo (ciudadano de la UE o de un tercer país), después de haber entrado en el territorio de un país miembro, puede cruzar las fronteras de otros países sin tener que someterse a un control de identidad. Schengen ha materializado este principio. Para desplazarse, la persona ya no tiene que mostrar su pasaporte a los funcionarios de aduanas en las fronteras y, por ejemplo, los vuelos entre destinos en el espacio Schengen se consideran vuelos nacionales. Sin embargo, los controles basados en razones policiales todavía pueden tener lugar. Además, los controles móviles de identidad se siguen realizando sin previo aviso dentro de los países y en las zonas fronterizas.

Una vez dentro del espacio Schengen, un visitante de fuera del Espacio Económico Europeo (EEE) tiene un derecho de estancia máximo de tres meses, independientemente del número de países visitados.

La supresión de los controles de identidad en las fronteras helvéticas no implica la ausencia de control aduanero de las mercancías; en efecto, éstos siguen existiendo entre Suiza y la Unión Europea, tanto respecto a las importaciones como a las exportaciones. En caso de duda acerca de las mercancías, Suiza puede comprobar la identidad del transportista.

Un Estado sólo puede restablecer temporalmente los controles y sólo en caso de acontecimientos excepcionales (como un gran evento deportivo, por ejemplo), o en el caso de atentar al orden público o a la seguridad nacional, y después de consultar con otros Estados del espacio Schengen (arts. 23 y 85 del Código de Schengen para el restablecimiento temporal de las fronteras y el art. 26 en caso de su prolongación excepcional). A finales de 2015 y desde luego el 1 de enero de 2016 varios países del espacio Schengen restablecieron controles en sus fronteras debido a las amenazas terroristas.

Como corolario del abandono de los controles fronterizos en el interior del espacio Schengen, los controles de las fronteras exteriores de este espacio se han incrementado. A esto se suman los mecanismos de refuerzo externos del Acuerdo Schengen, que son:

— El desarrollo y mejora de la cooperación policial y judicial transfronteriza con la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), base de datos común que proporciona una descripción de las personas buscadas, así como los archivos de los vehículos y artículos robados.

— El establecimiento de normas comunes sobre las condiciones de entrada y de visado para estancias de hasta tres meses.

— El mantenimiento de controles móviles de fronteras realizados por las autoridades de policía o de aduanas para luchar contra el terrorismo y el desarrollo de la delincuencia organizada.

— Una cooperación judicial más eficaz.

En Suiza, las únicas fronteras exteriores al espacio Schengen son los aeropuertos internacionales (incluyendo Zurich, Ginebra, Basilea y Berna), por lo que el control de los pasajeros que no pertenecen al espacio Schengen es sistemático.

III. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN EL ESPACIO SCHENGEN

La primera discusión exploratoria sobre la cooperación entre Suiza y la UE en el marco de Schengen/Dublín tuvo lugar ya el 1 de marzo de 2001. Las cuestiones jurídicas eran abundantes, dado que la participación de la Confederación no estaba prevista en el Tratado, a diferencia de la de Noruega e Islandia, que resultó de la Unión Nórdica de Pasaportes y estaba prevista en el art. 6 del Protocolo Schengen. Otras cuestiones relativas a los poderes externos de la Comisión sobre la conclusión de un tratado con un Estado tercero o la adopción del acervo también se han planteado³.

Por último, las negociaciones concluyeron el 13 de mayo de 2004 y el «Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza en la ejecución, la aplicación y el desarrollo del acervo Schengen» (AAS) fue firmado el 26 de octubre de 2004⁴. El acuerdo establece que todo el acervo Schengen deberá ser integrado por Suiza y contiene todas las normas importantes para la aplicación práctica de esta «asociación», en particular las normas relativas a la comisión mixta encargada de garantizar el buen funcionamiento del AAS y las modalidades para la integración del futuro acervo Schengen.

³ Véase a este respecto el artículo de F. FILLIEZ, «Schengen/Dublin: The Association Agreements with Iceland, Norway and Switzerland», en *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels-Bernd-Martenczuck-Van Thiel, Brussels University Press, 2008.

⁴ *Recueil systématique du droit fédéral suisse* (RS) 0.360.268.1.

De este modo, Suiza tuvo que firmar dos acuerdos separados en paralelo, uno con Dinamarca, cuya participación en Schengen se basa en el Derecho internacional público, y otro con Noruega e Islandia, que no son miembros de la UE, pero también asociados con Schengen/Dublín (este segundo tratado abarca los dos Acuerdos Schengen y Dublín). Un Protocolo del AAS prevé la posibilidad de una futura adhesión de Liechtenstein a Schengen, que se produjo el 19 de diciembre de 2011. Por último, un acuerdo en forma de Canje de Notas se ocupa de la comitología, es decir, la participación de Suiza en el trabajo de los comités que asisten a la Comisión Europea en el ejercicio de sus poderes ejecutivos en las áreas cubiertas por Schengen. Estos acuerdos están claramente relacionados entre sí y si Suiza denuncia el AAS, los acuerdos resultantes también desaparecerán automáticamente.

Por voto popular el 5 de junio de 2005, los votantes suizos aprobaron por una mayoría de 54,6 por 100 la adhesión al espacio Schengen, que entró en vigor el 12 de diciembre de 2008, cuando todos los Estados miembros habían ratificado los acuerdos y tras la finalización de un procedimiento de evaluación para examinar si el Estado está preparado en los ámbitos de las fronteras aéreas, visados, cooperación policial y protección de datos personales⁵.

Tenemos que puntualizar aquí que la votación del 9 de febrero de 2014 por la cual el pueblo suizo ha adoptado una «iniciativa contra la inmigración en masa» no concierne directamente, desde un punto de vista jurídico, los Acuerdos de Schengen (ni tampoco los Acuerdos de Dublín), ya que estos últimos forman parte del «segundo paquete» de acuerdos entre Suiza y la UE y no están vinculados a la llamada «cláusula guillotina» (esta expresión significa que si un acuerdo del «primer paquete» se cancela, todos los demás acuerdos que forman parte del mismo son denunciados a la vez). La iniciativa política que dio lugar al referéndum de 5 de junio de 2005 citada más arriba ha demostrado claramente la voluntad del pueblo suizo de adherirse al espacio Schengen. No obstante, *de facto*, la votación del 9 de febrero de 2014 puede plantear problemas para las futuras negociaciones globales UE/Suiza⁶.

⁵ La puesta en práctica de Schengen en los aeropuertos suizos se produjo en 2009.

⁶ Sobre este punto véase H. BRIBOSIA, «Quelle place pour la Suisse dans l'espace Schengen et le système de Dublin de l'Union européenne?», *Etudes européennes* (www.etudes-europeennes), publicado en línea el 1 de septiembre de 2014.

IV. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN A DUBLÍN

La cooperación de Dublín está definida por el Reglamento Dublín II⁷ y el Reglamento EURODAC⁸. El primero pretende determinar rápidamente qué Estado tiene competencia para examinar una solicitud de asilo en el territorio del «sistema de Dublín», mientras que el segundo reglamento establece una base de datos biométricos (huellas dactilares) en toda la UE que recoge los datos de los solicitantes registrados en todos los países miembros, lo que permite detectar a aquellos que hayan depositado varias solicitudes. En este caso, el sistema prevé la transferencia de los solicitantes de asilo al Estado competente, que suele ser el primer país al que llegó. Dublín también establece plazos para el procedimiento para que la cooperación sea más eficaz.

Los Estados participantes en el sistema de Dublín son todos los Estados de la zona Schengen, incluyéndose esta vez el Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Rumania y Chipre, por tanto, todos los países de la Unión, y, como asociados, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Cabe señalar que la cooperación de Dublín no afecta en nada la legislación interna de cada Estado en relación con el reconocimiento de la condición de refugiado (no hay unificación de la legislación en esta materia).

V. HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN EL SISTEMA DE DUBLÍN

Suiza se sumó a Dublín por el mismo proceso⁹ y en las mismas fechas que Schengen, a pesar de haber firmado un acuerdo por separado con respecto a Dublín titulado «Acuerdo entre la Confederación Suiza y la Comunidad Europea sobre los criterios y mecanismos de determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en un Estado miembro o en Suiza» (AAD)¹⁰.

⁷ Se trata del Reglamento (CE) núm. 343/2003, de 18 de febrero de 2003, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de la petición de asilo presentada ante uno de los Estados miembros por un ciudadano de país tercero.

⁸ El Reglamento EURODAC es el Reglamento (CE) núm. 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las huellas digitales en el marco de una aplicación eficaz de la Convención de Dublín.

⁹ La aprobación de los dos tratados, tanto de Schengen como de Dublín, fue presentada en un mensaje único al Parlamento suizo (*Feuille fédérale*, 2004, pp. 5689 y ss.).

¹⁰ *Recueil systématique du droit fédéral suisse*, RS 0.142.392.68.

Suiza participa en Dublín también como Estado asociado, comprometiéndose a integrar el acervo de Dublín. La necesidad de tratados adicionales con terceros Estados para Schengen se aplica también, *mutatis mutandis*, a Dublín (Protocolos al AAD relativos a Dinamarca y Liechtenstein, el Acuerdo entre Suiza, Noruega e Islandia Schengen/Dublín).

VI. CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN SCHENGEN/DUBLÍN

A menudo se dice que Suiza se ha «unido» a Schengen/Dublín¹¹, lo cual es obviamente falso, pero a través de su asociación a estos acuerdos, que consiste, como ya se ha dicho, en el compromiso de Suiza de retomar el conjunto del acervo de Schengen y Dublín presente y futuro, participa sin ser miembro de la Unión Europea en la plena aplicación de los acuerdos.

1. Sistema de participación en los comités de expertos y comités mixtos, sin derecho a voto

Cada uno de los Acuerdos de Asociación es administrado por una comisión mixta (CM) que supervisa el buen funcionamiento del acuerdo de asociación y se utiliza para intercambiar información y opiniones entre las partes contratantes (en este caso es una CM UE/Suiza). Existe en paralelo otra CM (UE/Noruega/Islandia) para los Acuerdos de Asociación de ambos países. Para evitar la duplicación, las dos CM de Schengen (o de Dublín) se reúnen juntas¹². Esto tiene como resultado una presidencia de rotación original que se explicará más adelante.

La CM de Schengen «UE/Suiza» se compone de miembros del Consejo de la UE, de la Comisión Europea y de los representantes del Consejo Federal Suizo. Si las competencias de los cantones suizos se ven afectadas, Suiza también envía a un representante de los cantones. La CM de Dublín sólo cuenta con representantes de la Comisión Europea y del Consejo

¹¹ Cfr. *Document du Sénat français*, núm. 329, du 4 mars 2011, «Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur les relations entre l'Union européenne et la Suisse», M. Roland Reiss, sénateur, p. 20, «Pour les autorités suisses, le bilan de cette adhésion est positif» (ci-après «Sénat»).

¹² Cfr. «Declaraciones comunes sobre las reuniones conjuntas de los comités mixtos, anexos al AAS y al AAD».

Federal Suizo. Para los casos importantes, la CM se reunirá a nivel ministerial, tanto a nivel de altos funcionarios o de expertos, dependiendo del grado de importancia de los asuntos tratados. La CM no puede deliberar válidamente a menos que la mitad de los miembros del Consejo estén presentes (es decir, que al menos trece Estados miembros tienen que ser representados en la CM para Schengen y aprobar las decisiones tomadas por unanimidad; sin este quórum de presencia de los trece ninguna decisión puede adoptarse).

Las CM tienen competencias para la toma de decisiones limitadas, tal y como se desprende de su reglamento interior¹³. Las CM deciden sobre todo acerca de la adopción del orden del día de las reuniones y de las actas; también pueden decidir si continuar el acuerdo si Suiza se niega a aplicar el nuevo acervo¹⁴ y de tomar decisiones para el arreglo de controversias¹⁵. Las decisiones deben adoptarse por unanimidad¹⁶. Las decisiones de la CM —que se reúne a alto nivel (ministerial)— deben adoptarse por unanimidad de todos sus miembros presentes y votantes. La abstención no impide la unanimidad.

Como parte de Schengen, Suiza está presente en la CM para asegurarse de que cualquier inquietud planteada por este país asociado sea tenida debidamente en cuenta¹⁷. Suiza puede exponer los problemas que plantea un determinado acto o medida, o responder a los problemas observados por otras delegaciones. También puede hablar sobre cualquier asunto relacionado con la elaboración de las disposiciones que le conciernen o sobre su ejecución. El representante de Suiza puede presentar sugerencias a la CM. Las partes pueden revisarlas y después de la discusión, formular una propuesta o tomar una iniciativa para la adopción de un acto o de una medida de la UE¹⁸.

La fórmula de la participación de Suiza en Dublín relativa al AAD es similar, pero el art. 2 del tratado se centra en la consulta de expertos en la

¹³ «Décision núm. 1/2004 du Comité mixte UE/Suisse établi par l'accord conclu entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse concernant l'association de cet État à la mise en œuvre, à l'application et à la poursuite du développement de l'acquis de Schengen du 26 octobre 2004 portant adoption de son règlement intérieur».

¹⁴ Art. 13 del Reglamento interior.

¹⁵ Art. 14 del Reglamento interior.

¹⁶ Las decisiones de la CM respecto a cuestiones de procedimiento suelen adoptarse por mayoría, salvo las que requieren la unanimidad según el art. 15 del Reglamento interno.

¹⁷ Cfr. art. 4, par. 1, AAS.

¹⁸ Art. 4, par. 4, AAS.

elaboración de nueva legislación y cita los pasos: intercambio de opiniones, consultas «informales»¹⁹ de expertos suizos en la misma medida que los expertos de los Estados miembros, cooperación de buena fe haciendo sugerencias por el lado suizo, transmisión por la Comisión al Consejo de la opinión de los expertos suizos. La colaboración dentro de la CM se trata rápidamente en el art. 3 del AAD. Sigue los principios de la CM de Schengen. La exigencia de la presencia de al menos trece Estados miembros no existe para la CM de Dublín.

La regla es que, dentro de las distintas reuniones de las comisiones, Suiza participe en la elaboración de los nuevos desarrollos del acervo de Schengen y Dublín («*decisions shaping*»). Sin embargo, durante la adopción de nuevos actos y medidas no puede votar, ya que es un «miembro asociado» y no es un «Estado miembro» (Irlanda, Noruega y Liechtenstein siguen el mismo régimen).

Esta falta de derecho de voto no es un problema en la realidad porque, por lo general, los representantes de los Estados partes toman las decisiones por consenso.

2. Integración del acervo de Schengen y Dublín

Las decisiones que transforman, modifican o completan el acervo de Schengen deben ser implementadas por los Estados miembros y los Estados asociados.

A. Notificación de nuevos actos jurídicos

Una vez que los actos jurídicos son adoptados, son notificados sin demora a Suiza, que decide entonces de forma autónoma si acepta, disponiendo de un plazo de treinta días para notificar su decisión a la UE. Si la integración de los actos en cuestión requiere una decisión del Parlamento o del pueblo (a través de un referéndum), Suiza tiene un plazo máximo de dos años para incorporarlos a su legislación. Este plazo de dos años es mucho más largo que el concedido a Noruega (seis meses) o a Islandia (cuatro semanas), y se justifica por los principios específicos de la democracia directa en Suiza (especialmente los referendos). Durante este período

¹⁹ La consulta de Suiza se considera informal en el AAD (art. 2, ch. 1), por oposición a la consulta oficial de los Estados miembros.

do, Suiza debe tomar las nuevas medidas e incorporarlas a su Derecho nacional. Si un acto es jurídicamente vinculante, la notificación de la UE y la nota de respuesta de Suiza son un canje de notas que, desde el punto de vista de Suiza, debe ser considerado como un tratado internacional. Los Acuerdos de Asociación prevén que un acto nuevo se puede aplicar ya provisionalmente en Suiza —no obstante el plazo de dos años— si se trata de un acto «*self-executing*», característica que Suiza decide por sí misma.

B. *Procedimiento en caso de negativa de Suiza a la aplicación del nuevo acervo*

De acuerdo con lo dispuesto en los Acuerdos de Asociación, si Suiza se negase a integrar un nuevo texto, las partes deben llegar a un acuerdo y, en caso contrario, los Acuerdos de Asociación y los vinculados a los mismos pueden quedar en suspenso y no habrá colaboración a menos que la CM no llegue a un compromiso. En efecto, los actos jurídicos del acervo de Schengen y Dublín forman un conjunto coherente y su desarrollo debe ser armonizado y aplicado por todos. Un país no puede apartarse de este conjunto normativo del acervo. Los Estados miembros están sujetos a sanciones si no aplican el acervo, y, en el caso de los Estados asociados, a la suspensión de los tratados y acto seguido a su cancelación como consecuencia lógica de la falta de ejecución²⁰.

C. *Jurisprudencia y aplicación de los Acuerdos de Schengen/Dublín por Suiza*

Los Estados miembros y *a fortiori* los Estados asociados disfrutan de su propia autonomía en la interpretación y aplicación del acervo de Schengen/Dublín. Sin embargo, una aplicación lo más uniforme posible es necesaria, de modo que las CM sigan cuidadosamente la evolución de la jurisprudencia del TJCE y la de Suiza.

Suiza tiene la posibilidad de presentar observaciones por escrito o un informe ante el Tribunal de Justicia cuando un Estado miembro introduzca una cuestión prejudicial sobre la interpretación del acervo.

²⁰ Para conocer los detalles de los complejos procedimientos de suspensión cfr. *Feuille fédérale*, 2004, p. 5757.

D. Las divergencias de interpretación o aplicación del AAS/AAD

En caso de divergencia de interpretación entre la práctica suiza y la de los Estados miembros en la aplicación de los dos Acuerdos de Asociación, la CM tiene dos meses para resolver esta diferencia; de lo contrario, un procedimiento de solución formal de conflictos se pone en marcha.

E. Denuncia de los AAS/AAD

El AAS puede ser denunciado por Suiza o por el Consejo por unanimidad. El AAD puede ser denunciado por Suiza o por la Comisión Europea. Si uno de los Acuerdos de Asociación es denunciado, el otro lo será también automáticamente. La denuncia surtirá efecto seis meses después de su notificación.

VII. LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN LA AGENCIA FRONTEX

La responsabilidad y el control de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE incumbe a los Estados miembros. Para este propósito se creó la agencia Frontex (Agencia Europea para la Gestión y la Cooperación operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea)²¹. Comenzó sus operaciones el 3 de octubre de 2005 desde su sede en Varsovia. Sus funciones son coordinar la seguridad de las fronteras exteriores, efectuar análisis de riesgo, formar a los guardias fronterizos y organizar vuelos conjuntos para repatriar a los inmigrantes ilegales. Sus funciones se ampliaron en 2007 con la adopción de un mecanismo para la intervención rápida en frontera [Rapid Border Intervention Teams (RABIT)]. La agencia Frontex decide la intervención orientada de los equipos RABIT y para ello los Estados miembros de Schengen tienen la obligación de poner a su disposición guardias fronterizos. Por ejemplo, en octubre de 2010, a petición de Grecia, Frontex envió cien guardias de fronteras para la intervención en la zona greco-turca.

²¹ Frontex fue creada sobre la base del Reglamento (CE) núm. 2007/2004, adoptado el 24 de octubre de 2004.

Como los reglamentos que crean estos nuevos mecanismos institucionales forman parte del acervo de Schengen, Suiza se ha adherido a los mismos, por supuesto, y tiene la voluntad política de participar en el esfuerzo conjunto de vigilancia de las fronteras exteriores como una señal de apoyo a los países que son fronterizos con la UE y tienen que hacer frente a los intentos de inmigración difíciles de evitar. La participación en Frontex necesita la aprobación del Parlamento²². Suiza tuvo que concluir con la Unión Europea un acuerdo complementario, en esta ocasión «en asociación» con Lichtenstein, para establecer sus derechos de voto y su contribución financiera en el seno de Frontex. Este acuerdo entró en vigor el 10 de agosto de 2010.

Desde un punto de vista institucional, la asociación/integración de Suiza en Frontex va más allá de Schengen y Dublín, ya que no sólo este país asociado participa en todos los debates del Consejo de Administración de la Agencia, y, por tanto, puede influir en las decisiones (*decision-shaping*), sino que además tiene un derecho de voto limitado: cuando un tema es relevante para Suiza y sus obligaciones, puede tomar parte en la votación.

Suiza participa voluntariamente a partir de 2011 en las operaciones de Frontex, estableciendo previamente en cada ocasión las fechas y lugares exactos de esta participación siguiendo un sistema muy flexible de intervención. Desde marzo de 2011, el gobierno suizo ha decidido enviar regularmente guardias de frontera y expertos suizos a las fronteras externas del espacio Schengen para fortalecer los equipos de Frontex encargados de gestionar sus distintas operaciones.

Para el sistema RABIT, la provisión de personal requerido por la agencia Frontex es en principio obligatoria. Como miembro asociado, Suiza estudia para cada petición el nivel de cualificación requerido para las misiones y sólo envía expertos que cumplan con los requisitos.

VIII. LA COOPERACIÓN ENTRE SUIZA Y LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA (EUROPOL)

Para completar el panorama de la participación de Suiza en la arquitectura europea de seguridad interior cabe destacar la relación desa-

²² Cfr. Mensaje del Consejo Federal suizo a las Cámaras de 13 de febrero de 2008 (*Feuille fédérale*, 2007, pp. 1305 y ss.).

rrollada con Europol. Esta oficina fue creada en los años noventa por la UE para luchar contra las formas graves de criminalidad organizada internacional, especialmente con el fin de recopilar e intercambiar datos entre todos los países de la Unión. Europol y Schengen/Dublín son instrumentos muy distintos de la cooperación policial internacional, pero complementarios. Suiza, un centro financiero líder que trata de luchar contra el dinero sucio desde hace mucho tiempo, tiene un interés evidente en apoyar a Europol y en colaborar con la Agencia lo más eficazmente posible.

Europol tiene su sede en La Haya y comenzó sus operaciones en 1999. Esta oficina está abierta sólo a los países de la UE, pero ha concluido acuerdos de cooperación con más de dieciocho terceros países y siete organizaciones internacionales.

El acuerdo con Suiza, firmado el 24 de octubre de 2004, tiene como objetivo fortalecer la cooperación policial en varias áreas, incluyendo el intercambio de información. No hay participación de Suiza en la institución y en los órganos de toma de decisiones de Europol, al contrario de lo que sucede con Frontex. Sin embargo, Suiza ha destacado oficiales de enlace a Europol en La Haya. Éstos apoyan y coordinan el intercambio de información y promueven la cooperación con Europol.

Para obtener más información, el acuerdo entre Suiza y la Oficina Europea de Policía²³, así como el mensaje ante las Cámaras federales²⁴, proporcionará todos los detalles de esta colaboración.

IX. EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE SUIZA EN SCHENGEN/DUBLÍN

1. La adopción del acervo

Suiza ya ha sido notificada de más de 174 decisiones sobre el desarrollo del acervo Schengen (datos del 12 noviembre de 2015)²⁵. En veintiséis

²³ *Recueil systématique du droit fédéral suisse*, RS 0.360.268.2. Cfr. <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/themen/sicherheit/polizeizusammenarbeit/europol.html>.

²⁴ *Feuille fédérale*, 2005, pp. 895 y ss.

²⁵ Cfr. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-f.pdf>. Este documento contiene la lista de los desarrollos del acervo Schengen notificados a Suiza y, en cada caso, las fechas y el detalle del procedimiento de aprobación.

casos tuvo que someterlos al Parlamento para su aprobación²⁶. La modificación relativa a la adopción de pasaportes biométricos fue sometida a referéndum popular (aceptada por un escaso margen del 50,1 por 100 el 17 de mayo de 2009).

Por lo que se refiere a Dublín, sólo se han enviado tres notificaciones a Suiza que han sido aceptadas. Dos de éstas han sido sometidas al Parlamento suizo, es decir, la revisión de los reglamentos de Dublín III y Eurodac²⁷.

2. Las experiencias prácticas

El Acuerdo de Schengen ha demostrado su eficacia, sobre todo mediante el sistema de búsqueda e identificación de personas.

En lo concerniente a la asociación de Suiza a Dublín, este acuerdo permite una coordinación mucho mejor que antes y facilita la transferencia de los solicitantes de asilo hacia el Estado competente para la tramitación de su solicitud.

El principal talón de Aquiles del Convenio de Schengen/Dublín se encuentra actualmente en la frontera entre Grecia y Turquía. El problema principal proviene de que algunos países considerados como «primer país» no registran los refugiados, visto su número, contrariamente a sus obligaciones según el acervo de Dublín. Numerosos refugiados llegan a Suiza sin haber sido registrados previamente. Suiza se convierte lógicamente en el «primer país» donde su solicitud está depositada, por lo que ningún reenvío a un país del acervo de Dublín tiene lugar y el sistema de Dublín no se aplica. De hecho se aplica cada vez menos, ya que, sobre 23.000 solicitantes de asilo llegados a suiza en 2014, el sistema de Dublín tan sólo ha generado el reenvío de 2.638 personas a otros países de Dublín y la aceptación de 933 solicitantes de asilo para los que Suiza se ha considerado como «primer país de registro».

La política migratoria de Europa está en pleno cambio bajo la presión de las guerras y la extensión del terrorismo en el Oriente Medio y en África

²⁶ Al principio de 2016 un desarrollo de Schengen/Dublín todavía era objeto de un procedimiento de aprobación parlamentaria en suspenso a causa de su alcance y de las adaptaciones legislativas que necesitaba. Ese desarrollo se refiere al ámbito de la creación de un Fondo para la Seguridad Interior (FSI Fronteras).

²⁷ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-d.pdf>. Este documento contiene la lista de los desarrollos del acervo de Dublín notificados a Suiza y, en cada caso, las fechas y los detalles del procedimiento de aprobación.

del norte. Miles de personas huyen de los conflictos y no pueden ser reenviados como si fuesen simples emigrantes por motivos económicos. Los debates en Europa tratan de realizar una nueva configuración de las políticas de inmigración de la UE, así que los sistemas Schengen y Dublín conocerán todavía ajustes.

La refundición del sistema Schengen/Dublín/Frontex se excede del marco del presente artículo. Será objeto de desarrollos importantes durante el año 2016, que se referirán a la revisión del Código de Schengen, a la sustitución de Frontex por una agencia con competencias más amplias y eventualmente dará lugar a un sistema permanente de relocalización de los refugiados basado en una cláusula de reparto entre países. Por el momento, el restablecimiento de controles en las fronteras —temporal o incluso duradero— es de última actualidad. Suiza, de momento, no ha restablecido estos controles.

No podemos dejar de constatar que Suiza, en el corazón de Europa, participa activamente en los debates que contribuyen a delimitar los contornos de las políticas migratorias a la escala del continente. Toda modificación del sistema, en principio, será obligatoria para Suiza, que habrá podido participar, en cualquier caso, al menos, a la elaboración de esta nueva arquitectura según las modalidades de consulta descritas en el presente artículo.